学术专论

乾隆朝钱塘江海塘工程经费问题研究
——兼论十八世纪清朝政府职能的全面加强

和卫国

[摘要] 乾隆朝，钱塘江海塘工程不仅实现了“民修”到“官修”的转型，而且为了实现“一劳永逸”的目标，清朝政府不惜帑金，大规模修筑鱼鳞大石塘，至乾隆末年海塘工程体系终于建立起来。中国历史上，治水历来是政府的一项基本职能。工程经费投入往往体现出政府执行相关职能的强弱和积极性的高低。以经费问题为引，以国家的视角考察钱塘江海塘工程，并结合相关研究，将会展示出十八世纪政府职能全面加强的历史图景。

[关键词] 乾隆朝 钱塘江海塘 经费 政府职能

[中图分类号] K249.3 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8587 (2009) -03-0039-10

The Funding of the Qiantang River Seawall Project in the Qianlong Reign: The Effectiveness of the Qing Government in the Eighteenth Century

In the Qianlong reign, the construction of Qiantang river seawall project marked the transition from “repair by people” to “repair by government”. In order to realize this objective “once and for all,” the Qing government did not spare any expense to construct the fish-scale stone seawall. By the late Qianlong reign, the seawall project system was basically complete. In Chinese history, water-control was always one of the basic functions of the governments. The amount of funds involved in water control often reflected the degree of the government's effectiveness and enthusiasm. The amount of funds and the government's role in a local project, along with an overall research, reveal effectiveness of the Qing government in the eighteenth century.

乾隆朝是我国古代钱塘江海塘修筑的巅峰时期。经过多年努力，以鱼鳞石塘为主体的海塘工程体系终于巍巍屹立于钱塘江两岸。[①]其间，清朝政府调整政策，动用国家力量，投入巨额经费，形成了政府总揽海塘工程修筑的格局，其治水职能大大强化，乾隆朝因此成为海塘修筑史上的转折点。而这种现象在十八世纪的中国并非一种孤立的个案。十八世纪是一个政府职能全面加强的时期，钱塘江海塘工程则是政府强力伸手的领域之一。本文拟以海塘经费问题研究为基础，以国家的视角考察钱塘江海塘的修筑，并结合相关研究，进而对十八世纪清朝政府职能全面加强现象作出初步总结和评价。

一、“民修”到“官修”的转型

明代以来，钱塘江北岸海塘修筑活动日渐加多，然而直至清代雍正朝之前，海塘工程经费筹集基本以派征、捐纳方式为主。雍正初年，动用正项钱粮之举逐步增多。在海塘经费

[收稿日期] 2009-02-15

[作者简介] 和卫国（1975—），男，中国地方志指导小组办公室助理研究员；北京 100730

问题上，世宗屡屡提醒浙省官员，“务要工程坚固，一劳永逸，不可吝惜钱粮”②；“若果能一劳永逸，何惜数十万之费”③。但是，动用正项钱粮在雍正一朝并非常态，仍属暂用一时的权宜之策。清人昭　曾评论道：“康熙间，仁皇宽厚，以豫大丰亨以驭国用，故库帑亏绌，日不暇给。宪皇即位后，综核名实，罢一切不急之务，如河防海塘等巨费，皆罢不修，体恤民力。”④可见，雍正一朝海塘并未出现大规模修筑，与世宗承康熙晚年国库亏空之弊，意在力加整顿而节省经费，增加国帑不无关系。总体来看，雍正中前期海塘经费主要来自追赔、捐赎等项银两。至雍正十一年（1732），因捐项无法满足日益加增的塘工之需，浙江总督程元章提出了重开雍正初年一度停办的海塘捐纳的建议，此后筹资更多采取的便是先动正项，再行捐纳抵补还款的方式。⑤如雍正十三年（1735）停止捐纳后，就如何清还所借正项，总理海塘事务的大学生嵇曾筠向朝廷提出：先据程元章题明动支雍正四、五、六、十等年地丁税银共394226两零（参见下表），“给发海塘工料，在于收捐银内还项”。然而程元章又以海塘工程浩大，再次奏准将捐银“先尽海塘经费之用，然后归还原款”。目前捐纳一概停止，借动前项地丁税银已无从归还，所动款项应作工料经费题明核销。⑥

雍正四年至十三年借用正项统计表

时间	款项	数额（单位：两）
雍正四年（1726）	地丁银	200000
雍正四年（1726）	海关正税银	35690.6
雍正五年（1727）	海关正税银	35695.4
雍正六年（1728）	海关正税银	35650.2
雍正十年（1732）	地丁银	87190
总　计		394226.3

资料来源：中国第一历史档案馆藏《工科题本—水利工程》，编号466，乾隆元年七月二十五日嵇曾筠题。

雍正朝南岸绍兴府山阴、萧山、会稽、上虞、余姚五县塘工动用正项钱粮亦非固定来源，主要仍沿袭了派输筑塘的方式。但日久弊生，南岸土塘“因花户散处　远，附近地棍串通胥役，包揽滋弊”，于是，浙江总督李卫酌定章程予以限制：五县“照松江之例，除远塘各图不承值外，其坐塘各图，以田亩之多寡，定捐钱之数目”，随粮交官，一遇残缺，立即募夫修补，统计每年输钱2960余千文，合银3000余两⑦，“民累较前减轻”⑧。总之，高宗御极之前两岸塘工经费，除部分动用正项钱粮外，北岸以捐纳筹款为主要渠道，南岸仍保留着民间捐派的方式（参见下表）。

绍兴府属各县派捐情况表

县名	每亩捐钱（单位：文）	派捐总数（单位：千文）	备　注
山阴	5	590	五县每年共捐钱2960余千文，合银3000余两
会稽	5	700	
萧山	2	460	
余姚	4	524	
上虞	5	691	

资料来源：《朱批奏折》，乾隆元年二月十三日总理浙江海塘兼管巡抚印务嵇曾筠奏，档号：04—01—01—0008—017。

雍正十三年（1735）九月高宗即位。初政之际，朝廷气象颇有为之一新之势。在所行诸多“善政”⑨中，海塘工程方面的改革亦为亮点之一。当年六月风潮之后，七月闽浙总督郝玉麟会同浙江巡抚程元章提出，为期一劳永逸，亟应按照雍正十一年内大臣海望等原议修筑石塘一万余丈，共需银1701740余两。此前雍正十一年三月程元章奏准开捐至本年夏季，仅收捐银364952两，连年塘工抢修动用已达390000两，“抵补借支地丁银两尚属不敷”。两位官员认为，“需费殷繁，两年收捐之项，既属无多，而现在捐纳官生又寥寥无几”的原因在于“前定捐款，其途稍窄，官生之情愿急公者，例内未经开载，又因限定闽、浙二省，是以上捐者甚少。”经会集在省司道等官悉心酌议，提出于原定捐款之外酌增六条，“并于限定闽、浙二省之外，请将邻近之江南、江西两省官生一例准其赴浙捐纳，似于经费有济”。⑩对此奏请，工部等衙门认为基本可行。但是，通过增加捐纳筹集款项的方案却遭到了高宗的明确反对。他认为，“捐纳一事原为一时权宜，无益于吏治，并无益于国帑，朕知之甚悉”，于是提出“浙省增捐之处不必行，海塘工程著动正项钱粮办理”⑪。

南岸塘工则有另一番说法。雍正十三年十二月，署工部尚书来保等联衔会奏：河防、堤岸等项工程，本应动用正项钱粮，而直隶、江

南、山东、四川等省“竟有于民间田亩派捐供用者”，“相沿既久，恐弊窦丛生，甚至额外征求，借端科派，是非以便民，而适以累民……其有因地方起见，无累民生，应照例举行者，听其照旧捐输”，不许额外派征；“应动用正项钱粮，毋庸取资于民者，将捐输等项概行停止”[12]。此议得到了高宗的重视，禁工程捐派之谕立即颁行。高宗谕令行文四省督抚，“即将该省捐输各项，于乾隆元年为始，一概革除，仍严饬所属官吏，无得私行征派，以为民困”，工程所需经费，俱于公项内动用，报部核销。[13]但是，谕旨并未将钱塘江南岸海塘纳入其中。乾隆元年（1736）二月，嵇曾筠向朝廷提出，绍兴府属山阴等五县塘工“向系附近各都里民按照田亩派费修筑。地棍衙役于中包揽分肥，往往用少报多”，“虽系地方公事，究属额外派征”，应仿照直隶等四省“于公项内动支兴修”，“永除按亩派钱之累”。[14]三月，高宗专门颁谕，准予“将按亩派钱之例即行停止……于存公项内动支银两兴修，报部核销，永著为例。”[15]

以上步骤成为雍乾之际政府开始全面介入地方公共工程，实现民修转官修之关键环节。无论是停止北岸塘工捐纳，抑或是停止南岸捐派，两则上谕的基本精神是完全一致的，均将向民间筹资修筑转为国家全面干预和投资，钱塘江两岸海塘修筑经费来源得以固定下来。特别是动用正项钱粮取代捐纳成为工程重心——北岸塘工经费的最主要来源，更体现出国家（政府）海塘修筑政策实现了重大转型，钱塘江海塘由此被纳入到国家直接控制的大型水利工程之列，成为国家力量基本取代民间力量的标志，国家治水职能在海塘工程中得到了强力延伸。曾小萍曾指出：“18世纪二三十年代是中央政府资助重大的灾赈和建设项目意识增强的时期”，“在雍正皇帝去世后不久，中央政府资助公共项目的角色问题被再次提出。”[16]当然，此论的基点在于耗羡归公引发的中央、地方政府在公共工程建设上的权责分配。但若从经费来源角度审视，实现官修则包含了官、民角色的转变。它标志着海塘由“官督民办”工程被纳入政府公共投资行列；雍正以来的动帑（公项）修筑，作为长久之政策，已基本完成制度化过程。政府政策的转型、国家力量的全面介入，不仅使塘工岁修有了充分保障，大规模修筑石塘也完全具备了可行性，海塘修筑的历史由此截然分开。对此，孟森给予了极高评价：“清帝尽心于民事，并不惜动支国库，以杜捐输苟且之谋，自是国运方兴之日。”[17]

有学者研究指出，“明清时期官项在农田水利建设中所占的比例在不断减少，这是总的趋势。相比之下，在财政状况好时，如清代雍正、乾隆时期，官项的支出则较多，而且支用官帑为修防经费的多数为规模较大，地位重要的农田水利工程。”[18]因此，雍乾时期（十八世纪的主体）政府在治水方面的作为是值得肯定的。此时的政府作用在传统社会政府作用整体下降的曲线图中反而直线上扬，尤其乾隆时代政策力度明显加大，直指历史巅峰，钱塘江海塘工程不能不说是一例明证。

二、不惜帑金，谋“一劳永逸”之计

海塘经费支出主要包括两方面，即新建、改建工程及岁修、抢修等日常性维护工程，而海塘大工更能体现政府的投入和力度。乾隆年间所办大工主要集中在初期和晚期，下文分别围绕两次新建鱼鳞石塘大工例估加贴经费问题进一步展开研究。

雍正十三年六月，钱塘江海塘发生了全塘溃塌的特大事故。世宗意识到此前在海塘工程上的失误，对修筑石塘的立场开始逐步坚定起来。当年八月，面谕即赴浙省的大学士朱轼：“修建鱼鳞大石塘，乃一劳永逸之计，不可因塘外沙涨停止修筑。纵使沙涨数十百里，民人居处耕种，亦不可恃，必须大工完竣方可垂之久远，于地方有益。”[19]不仅世宗，高宗登基伊始即被命代替朱轼前往塘工一线挽救危局的大学士嵇曾筠，也多次向高宗表示：“另于旧塘背后相度基址，建筑鱼鳞石塘，方可垂诸久远”[20]，“鱼鳞大石塘乃一劳永逸之图，必须经历竣事，方可垂诸久远”[21]；甚至乾隆三年（1738）病重之时，仍叮嘱高宗“惟鱼鳞大石塘乃一劳永逸之图，必须通盘告竣，方可垂诸久远。”[22]加之此次风潮过后，惟有康熙晚期时任浙江巡抚的朱轼所筑500丈鱼鳞石塘安然无

恙，更有力地证明了修筑鱼鳞石塘的必要性。[23]因此，世宗遗意、重臣建议以及鲜活的例证促成高宗确立起毕生为之奋斗的伟大治水理想——不惜帑金，修筑鱼鳞石塘，实现“一劳永逸”。乾隆初年嵇曾筠大规模修筑鱼鳞石塘的计划自然得到高宗的鼎力支持。自乾隆二年（1737）至八年（1743）六月，由嵇曾筠厘定大局，后经由浙江巡抚卢焯、常安等人督催完工，乾隆朝首次兴办大工初步告竣。据常安题报，自雍正十一年六月起至乾隆八年五月止，各种工程共收过正项银2305447.5两，扣收平余银53873.5两，收过引费充公银9412.7两[24]，其中自雍正十三年以来建筑石塘，加帮土戗等工计长6209.6丈，实销应用银1127112.9两[25]，这种工程及投资规模真可谓工巨费繁（参见下表）。

乾隆初年修筑鱼鳞大石塘情况表

<table>
<tr><th>时间</th><th>奏请人</th><th colspan="2">工程情形</th><th>估银（两）</th><th>备　注</th></tr>
<tr><td rowspan="4">二年</td><td rowspan="4">嵇曾筠</td><td rowspan="2">海宁绕城石塘迤西地势稍为卑下，估用条石17层，砌高1.7丈</td><td>首险1420.1丈</td><td>253254</td><td rowspan="4">自普尔兜大石工尾起至尖山段塘头止共应建筑5930余丈，用银1069683.9两</td></tr>
<tr><td>次险983.9丈</td><td>175760</td></tr>
<tr><td rowspan="2">海宁绕城石塘迤东地势更为卑下，估用条石18层，砌高1.8丈</td><td>首险291.5丈</td><td>52962.2</td></tr>
<tr><td>次险3234.7丈</td><td>587707.7</td></tr>
<tr><td rowspan="2">四年</td><td rowspan="2">卢焯</td><td colspan="2">海宁城西普尔兜、马牧港、戴家石桥、秧田庙等处共4座，长60.6丈，依照二年所估塘式修筑</td><td rowspan="2">31229.4</td><td rowspan="2">海宁普尔兜等处盘头9座，后身共长168.6丈，因水势南趋，无溜可挑，一律改建鱼鳞石塘，另有裹头41丈</td></tr>
<tr><td colspan="2">海宁城东卖鱼桥、小坟前、郑九皋门前、白墙门、念里亭等处共5座，依照二年所估塘式修筑</td></tr>
<tr><td>五年</td><td>卢焯</td><td colspan="2">海宁小坟前盘头改建石塘34.7丈，共让出钱氏坟墓，添修石塘2.3丈</td><td>429.2</td><td>因民人钱远山等呈请绕筑以保其祖坟</td></tr>
<tr><td>五年</td><td>卢焯</td><td colspan="2">东塘缓修工内潘介山屋前旧塘39.5丈，洪文舍西旧塘30丈，砌石18层，高1.8丈</td><td>13091.8</td><td>现在桩朽石卸，塘身矬蛰，亟应一律建筑鱼鳞石塘</td></tr>
<tr><td>五年</td><td>卢焯</td><td colspan="2">东塘李富祥门首等处鱼鳞石塘112丈，取直开槽先帮土戗5301方，以便钉桩建砌，既保巩固，亦可免筑越坝</td><td>795.1</td><td>此工乃当时坍塘接修柴塘，原坐湾曲处，新修石塘应该取直，原估越坝毋庸再筑，节省银224两</td></tr>
<tr><td>总计</td><td></td><td colspan="2">估建鱼鳞石塘6170.6丈，加帮土戗112.2丈</td><td>1115229.5</td><td>实销银1127112.9两</td></tr>
</table>

资料来源：中国第一历史档案馆藏《工科题本——水利工程》，编号604，乾隆九年八月初六日常安题。注：因数字统计中采取四舍五入的方法，故各单项相加与总计数字常稍有不符，以下表格亦同，特此说明。

以上工程告竣后，官员之间围绕老盐仓一带柴塘是否接续改筑鱼鳞石塘曾有一番争议，加之当地多系活土浮沙，难以施工，改筑之事未能付诸实施。乾隆四十五年（1780），高宗第五次南巡，在亲临阅视塘工之后做出了一项重大决策：“石塘迤上，前经筑有柴塘四千二百余丈，现尚完整，究不如石塘之巩固。虽老盐仓有不可下桩为石塘之处，经朕亲见，然不可下桩处未必四千余丈皆然。朕于民瘼所系，从不惜帑省工”，于是乾纲独断，遽命浙省官员勘视改筑老盐仓一带柴塘，如秋前可以办竣“即拨帑赶紧兴修”[26]。

首先，这里牵涉到清代财政上的部定则例问题。众所周知，人力物料等工程要素部定例价最大弊端在于无法与现实情形变化相衔接，一旦标准确定很难再与更改，官员奏销时势必因超过例价标准而遭驳议。为此，为规避赔补之累，办工官员往往用少报多，这似乎已成惯例。如乾隆七年，刘统勋等曾提出，筑塘所需柴价应准照实价九分报销，以除从前“因柴价时值九分，部定则例止准六分，每用柴一百斤，开报一百五十斤，以符部价”之积弊。[27]乾隆二十七年（1762），为期办工办料较为得手，高宗曾谕令大学士傅恒等筹议加贴银两。[28]乾隆晚期兴办巨工，距此前加贴又有近二十年光景，但是“海塘则例所定各价，均系数十年前之时值，此时实有断难照办之势”[29]。为克服此问题，遇到实际情况，浙省官员便奏

请例价之外再行加贴经费，弥补缺口。

乾隆四十六年（1781）议筑改建老盐仓石工之始，大学士阿桂就算了这样一笔账："此次改建石塘，费用浩繁，工程迟速不同，今昔情形亦异，有报销正项断断不敷者。即如桩架一副，需用桩夫十三名，现因沙性涩滞，牵算每架每日止能钉桩二根，若按例每桩一根止准销银五分，是十三名之夫役每日只得银一钱，实不敷食用，承办各员均需帮贴银七、八钱不等。他如木石物料，或为额定官价所限，办运均不无拮据，即使酌量加增，断不便多至加倍有余，而藉端派累尤所不可。"为此，阿桂提出将上年办理塘工时浙省商人呈请捐银 20 万两除造船用银 1 万两外，余银 19 万两赏给海塘工用，以为额外贴费，毋庸造入报销，"不许丝毫累民"[30]。高宗慨然准其所请，谕曰："自应如此办理，不然此项何用……此项商捐银两著即赏给该处塘工，交与陈辉祖，严饬工员，实力妥办，不许丝毫累民"，且不特商捐一项，即王　望等认罚银两，及王燧、陈虞盛等查抄之项，均应归入塘工项下，实用实销。[31]

以上只是其中一个例证，从下文附表可见，大工加贴经费数额和幅度是相当可观的，甚至超过了例估。经费的充裕正是工程得以顺利开办的最主要原因之一。四十七年（1782）闽浙总督陈辉祖曾奏称：原估鳞工 2240 丈计需例估工料暨恩赏加贴银 595908 两零，续估鳞工 1700 丈计 426928 两零，两项共需银 1022837 两零。兴工以来，经题拨恩赏并赔缴查抄各项奉旨留为塘工应用，共银 1421862 两零，除拨给原估、续估工料银两外尚余 399025 两零。[32]至四十八年（1783）七月，原办、续办工长 3940 丈及接筑 10 丈全部告竣。所有原估、续估、接筑三项工程例估、加贴银共计 162 万余两，最终销银 136 万余两（具体数字参见下表）。[33]

继老盐仓工程开始兴办之后，范公塘土塘改筑鱼鳞石塘工程亦被提上日程。[34]乾隆四十八年（1783），福州将军永德奏称：章家庵以西老土塘形势兜湾，潮水顶冲，最为险要。从前建筑埽牛柴工 490 余丈，因在沙上兴工，土性松浮，不能坚实，"且坎下水深丈余，日修

老盐仓一带石塘工程估报情况表

项目名称	原办（两）	续办（两）	接筑（两）	合计（两）
估需工料银	918390	798890	—	1717280
例估银	376750	285920	—	662670
应拨/实拨江苏石价银	109150/100000	82840	—	191990
应支例估工料银	367590	203080	—	570640
添估接运江省石料水脚银	24460	18560	—	43020
民房迁费	3850	4310	—	8160
共应动支例估银	395900	225960	1680	623540
加贴银	513320	489120	1700	1004140

资料来源：《宫中档乾隆朝奏折》第 58 辑，第 851—852 页。按：以上工程中例估银 623540 余两先经福崧造册题销。

老盐仓一带石塘工程奏销情况表

名称	例估银（两）	加贴银（两）	总额（两）	备　注
原办	391003.3	398819.6	789822.9	共 2240 丈
续办	225150.9	314073.8	539224.8	共 1700 丈
接筑	1681.9	1147.6	2929.6	共 10 丈
塘面沟槽	—	—	32267.7	
总计			1364244.9	

资料来源：杨　《海塘揽要》卷 7，《故宫珍本丛刊》本（下同），第 368 页。

日损，终不能保其稳固"，因此提出贴近老土塘外酌量添筑柴工以为护卫的建议。[35]浙江巡抚福崧认为，修筑柴工"亦不过筑于附塘沙土之上。虽目前旱地施工较易为力，而一经临水，难保不致坍卸，则仍与外沙无异"，表示反对。但是他对范公塘危急形势却并无异议，并提出章家庵以东柴石各工"重重保障，可期万载安澜"，而以西仅藉老土塘一道，形势单薄。[36]当年五月，福崧与闽浙总督富勒浑查勘后奏称：四千余丈土塘"若一律添筑柴塘，不惟购买物料需费浩繁，而为时甚迫，亦赶办不及。况老土塘根脚同系淤涨沙涂，土性浮松，即添筑柴工，一遇潮汛顶冲，亦不足以资抵御"[37]。究竟如何加强范公塘一带的防御，高宗并未仅限于保护土塘，而是提出了"看来范公塘一带竟须一律改建石塘"的初步意见。他指出："朕于捍卫民生之事，从不靳多费帑金。况该处较现筑鱼鳞石工，所费不过三分之一，尚易办理，俟明岁南巡时，朕亲临阅视，指示机宜，再行筹办。"[38]乾隆四十九年（1784），

高宗第六次南巡浙江。经实地勘视，高宗对范公塘改筑事宜正式做出了决定：

> 至范公塘|带，亦必需|律接建石工，方于省城足资永远巩护，著自新筑石塘工止处之现做柴塘及挑水段落起，接筑至朱笔圈记处止，再接筑至乌龙庙止，亦照老盐仓|带做法，于旧有柴塘、土塘后|体添筑石塘，将沟槽填实种柳，并著拨给部库银五百万两，连从前发交各项帑银，交该督抚据实核算，分限分年，董率承办工员实力坚筑……以期海疆永庆安恬，民生益资乐利，该部即遵谕行。[39]

有学者分析十八世纪物价上涨问题时指出："与铜、盐、漕逐渐陷入困境的同时，国家主管的耗资巨大的河工、海塘工程也因'例价'严重背离现实价格水平而难以为继。"进而认为，"迫于因百物翔贵而导致经济财政陷入困境的严峻现实，政府束手无策，唯事搪塞敷衍。"其所列权宜之计包括"摊廉摊征，转嫁官民"，并以乾隆四十八年筹画范公塘改筑经费为例，批评其中200万两经费缺口除动用"恩赏"40万两以及查抄家产等途径之外，还向闽浙两省官员摊征养廉银筹集。[40]笔者认为，以上评说似乎并不合适：其一，所指"恩赏"银40万两，乃是因部定例价严重不足而筹画的加贴经费，并非原估；其二，当时筹集范公塘改筑经费时，高宗提出的经费主要来源并不在于摊征养廉等非正项开支，而是他以"不惜多费帑金，为民生谋一劳永逸之计"[41]的一贯做派，下令"著拨给部库银五百万两，连从前发交各项帑银，交该督抚据实核算，分限分年，董率承办工员实力坚筑"。这种魄力不能不令人叹服。从下表可以看出，当时筹办改筑范公塘并非经费紧张，支出经费260万两，而可支配资金则高达6805000两，而且筹画之初高宗即认为"该处较现筑老盐仓鱼鳞石工，所费不过三分之一，尚易办理"。也正因如此，军机大臣、工部等官员在节余银420万两的情况下，才向高宗提出了"似于浙省应拨部库银两内留存一百万两已足敷用，其余四百万似可毋庸拨给"的建议。[42]

范公塘新工经费估报情况表

<table>
<tr><th>经费来源</th><th>银数（两)</th><th>经费支出</th><th>银数（两)</th></tr>
<tr><td>原估、续估鳞工节省银</td><td>81000</td><td rowspan="4">自石塘工尾起，由范公塘柴工至朱笔圈记处工长2120丈；自朱笔圈记处至乌龙庙工长2930丈，建筑鱼鳞石塘5050丈</td><td rowspan="4">2277000</td></tr>
<tr><td>抄案余存银</td><td>236000</td></tr>
<tr><td>富勒浑、汪新等交银</td><td>180000</td></tr>
<tr><td>长芦商人捐输</td><td>40000</td></tr>
<tr><td>广东历任总督赔缴公费银</td><td>228000</td><td rowspan="5">自范公塘柴塘工尾起至朱笔圈记处接筑埽工1005丈，添建石坝，旧柴塘外添补块石，现建柴塘外沉放块石竹篓堆垒高宽，原办、续办鳞工沟槽填土种树各工</td><td rowspan="5">360000</td></tr>
<tr><td>巴延三等认交银</td><td>240000</td></tr>
<tr><td>台湾翁云宽等各抄案财产银</td><td>200000</td></tr>
<tr><td>浙省商人公捐银</td><td>600000</td></tr>
<tr><td>恩赏银</td><td>5000000</td></tr>
<tr><td>来源合计</td><td>6805000</td><td>支出合计</td><td>2637000</td></tr>
</table>

资料来源：《乾隆朝上谕档》第12册，第44—45页。

范公塘新工经费奏销情况表

<table>
<tr><th>项目</th><th>总额（两)</th><th>细目</th><th>数额（两)</th><th>备注</th></tr>
<tr><td rowspan="2">新工奏销银</td><td rowspan="2">848014.1</td><td>例估银</td><td>356810.6</td><td rowspan="4">该工自四十九年十月十三日兴工，至五十二年十二月十五日工竣，总长2120丈</td></tr>
<tr><td>加贴银</td><td>491203.5</td></tr>
<tr><td>沟槽填土奏销银</td><td colspan="3">23250.6</td></tr>
<tr><td>总共销银</td><td colspan="3">871264.7</td></tr>
</table>

资料来源：杨　《海塘揽要》卷7，第374—375页。

高宗主持下，老盐仓一带改筑鱼鳞石塘3950丈，章家庵以西石塘工尾至朱笔圈记处止改建2120丈[43]。自乾隆四十五年高宗南巡阅视塘工发出改筑指令，至五十二年（1787）各工全行告竣，6070丈鱼鳞大石塘已屹立于钱塘江北岸，成为高宗心目中最伟大的工程之一。[44]时至乾隆五十四年（1789），高宗念及筑塘之功，不无踌躇满志之态，正如当年保和殿策试天下贡士时制文所言："若夫陶庄之河，引溜北趋……海塘之筑，一劳永逸，要未尝非疏瀹与堤防并用。朕数十年临视图指，不惜数

千万帑金，以为闾阎计，大都平成矣。”[45]

对于一项大型工程而言，经费筹集反映的不仅是国家(政府)的财政实力，更透射出政府作用、职能的强与弱，角色的积极与消极。从乾隆朝海塘经费[46]的筹措来看，屡举大工经费是充足的。尽管实际中动用了一些非正项经费，但是其中国家的作用无可匹敌者，几成包揽之势，并未向民间伸手摊派，而后者也正是高宗继位以来所明确反对的。更值得强调的是，每段大工从酝酿到开办无不体现出政府的积极运作和实施，这些又无不遵从着世宗，特别是高宗不惜帑金，谋“一劳永逸”之计的宏大政治理念，从而使钱塘江海塘工程体系终于在十八世纪完成规模修筑，展现出抵御风潮灾害，保卫一方生灵的巨大功用。这种大规模集中修筑鱼鳞大石塘的做法在历朝历代，甚至清代其它时期均是不可想象的。因此，清代国家(政府)职能极度加强的现象在海塘问题上再次得到了强有力的印证。

三、十八世纪政府职能的全面加强

在中国历史上，政府历来将治水作为自己的一项基本职责来加以承担，治水成就大小也就取决于政府力量的强弱和积极性的高低。钱塘江海塘的修筑(主要是作为主体的北岸塘工)，在经历了较长时期“官督民办”之后，到十八世纪发生了重大变化，地方性工程逐步纳入国家性工程范畴。从国家的视角看，这种转型是海塘作为大型公共工程在十八世纪被“政治化”的过程，是被纳入到国家战略高度，作为国家(政府)理想(“一劳永逸”)的实践载体，通过逐步加强政府职能和作用而实现的。有学者指出：“伴随人口激增与商业化，整个中华帝国的社会经济格局已有史无前例的改变，而这种改变在18世纪之所以还能被消化，清政府的许多局部政策调整与制度改革是重要的原因。这些政治努力与陶澍、林则徐、魏源等的漕政与盐政改革相比，规模与重要性都有过之而无不及。”[47]既然十八世纪清朝政府(官员)在国家和社会事务中的作用毫不逊色于十九世纪，那么如何更清晰、全面地对十八世纪政府作用问题进行审视就非常有必要、有意义，而且以此切入，十八世纪的历史将展示给我们另一种面孔。[48]

罗威廉指出：“国家干预、自由主义、个人主义，这些通常都被等同于欧洲精英意识发展的重要观念，其实并不仅是欧洲人的专利。这些观念如众所周知的那样，是欧洲文化的产物。毋庸置疑，十八世纪的中国精英没有，也不可能产生地道西洋式的上述观念……在这个世纪中，亚洲和西方的交往日趋增加，他们自身都经历着剧烈的变化——迅速增长的人口、人员流动的加快、市场的扩张。在这种形势下，东西两个社会的精英群体，自然会产生相近的意识和观念。如果他们彼此没有这种相似性出现，那才是不可思议的事情。”[49]罗威廉以十八世纪官僚代表陈宏谋为例，阐释了十八世纪精英意识与十六、十七世纪经世思潮的密切关系。如此类推，十八世纪出现的国家干预行为加强可归属于“经世”潮流的重要组成部分，它是作为政府及其精英在应对前所未有的社会问题，特别是人口急剧增加等，将经世思想转化为实践行动的突出表现。这种清初已存在的经世思潮进入十八世纪以后，“并未如传统观点所言，是随着中央集权制国家的强化而销声匿迹。相反，它有所变化，但仍然延续，并波及上层精英集团，最终影响盛清时代许多朝政国策的制定和实施。”[50]魏丕信在对乾隆朝赈灾深入研究后也指出：“1743—1744年直隶赈济中国家所实行的干预并不是18世纪仅有的一例，甚至也不是范围最广的一例。”[51]以之为前提，他进一步点明：“最新研究更倾向于对中国传统社会和政府作出积极向上的评价。”[52]

的确，以上对十八世纪中国历史的“重新发现”，无不体现出对政府干预(“大政府”现象[53])的强力关注。其实，最近一个时期关于清代前期历史的研究中，许多学者自觉不自觉地将视域投置到十八世纪政府行为及其作用问题上来。从他们提供的诸多研究成果中，无论农业[54]、一般农田水利[55]、粮食[56]、赈灾[57]、矿业[58]、慈善事业[59]、河工[60]、塘工(含江苏省[61])、开浚金沙江通川河道[62]、干预租佃关系[63]等各方面，都可发现十八世纪的中国正处

于政府职能加强的重要时期[64]。与其它时期相比，其最大特点是职能强化的全面性和规模的超大性。具体而言，十八世纪是政府职能的全方位加强的时期，涉及到的事务不仅有属于国家层面的大型工程（事务），亦有与民众日常生活息息相关的如粮食、赈灾、农田水利等层面的社会性工程（事务）。加强政府职能现象不仅十八世纪的中国有之，它与人口持续增长、边疆开拓[65]已成为十八世纪中国与世界发展中的三大“共时”现象。它以政府积极、主动介入社会生活各方面为前提。可以说只要需要，政府即会“挺身而出”。当然，也正因为政府参与其中，甚至包揽全局，从而使得其它力量无法承担的历史性课题、难题得到了相当程度的缓解或解决。如本文关于钱塘江海塘的研究，无论是工程规模、经费来源与数额等各方面，无不说明十八世纪是清代国家在海塘上用力最多、介入最深的时期。清朝政府的这番努力是前无古人的举动，从规模、技术水平、理念等各方面无不达到了传统社会的制高点，具有了现代大型“社会工程”的雏形，甚至可与现代工程相媲美。正因如此，这种被人们习惯归入“古代史”范畴的问题，在现在看来应该贯通考察，以便使之得到应有的正面评价。

此前，一些学者对这种接续性已有或多或少的论说。戴逸曾指出：“18 世纪的中国，近代化尚未开始，但 18 世纪的现实却是尔后实现近代化的起点，基本上可以解释中国近代化的模式、速度和阻力。”[66]王国斌与上海学者们探讨十八世纪以来财政问题时，针对相关发言提出：“您是否觉得 20 世纪的问题，其实早在 18 世纪就已经存在了?” 而且当时与会学者就此已基本达成了共识。[67]高王凌更以“十八世纪，二十世纪的先声”为题，强调了历史的贯通性，将二十世纪乃至当今的历史视为十八世纪历史（“活着的传统”）的赓续，将历史的“正面接续”关系给予了重新审视。[68]同时，他还提出了一种新“近代史观”，认为“中国从十八世纪（不是‘鸦片战争’，更不是二十世纪以后）就开始她的‘现代化’建设了。尽管其努力还很不够（如果‘够了’岂不就成了英国一类的‘先发国家’）”。[69]当然，这些论述的主题和依据无不围绕国家大政来展开。因此，十八世纪政府的种种努力带动了政府干预面的扩散，政府能量渗透到社会生活诸多方面，其职能由此急剧膨胀，许多重大的社会工程因此涌现出来，使得这一过程中的政府政策与行为因此具有了浓厚的“现代政府”意味。反言之，现代政府的许多努力某种意义上是与十八世纪一脉相承的，是“先例”在后世的“重演”。忽视这种联系，将是史学研究的悲剧。

---

①由于清代钱塘江北岸为防潮重心所在，故塘工以北岸为主，工程亦最成体系，本文研究即以北岸为中心。

②《清世宗实录》卷 27，雍正二年十二月癸酉，中华书局 1985 年版。

③《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 4 册，江苏古籍出版社 1989 年版（下同），第 6 页。

④昭 ：《啸亭杂录》卷 1，中华书局 1980 年版，第 9 页。

⑤翟均廉:《海塘录》卷 14,《四库全书》本，上海古籍出版社 2003 年版（下同），第 581—582 页。

⑥中国第一历史档案馆藏：《工科题本—水利工程》，编号 466，乾隆元年七月二十五日嵇曾筠题。

⑦《宫中档乾隆朝奏折》第 5 辑，（台北）故宫博物院 1982 年印行（下同），第 417 页。

⑧《塘闸汇记》，记塘工，《绍兴县志资料6 第一辑，5 中国方志丛书6 本，第 2261 页。

Á 清人陈康祺称：/ 高宗登极，所布诏令，善政络绎，海宇睹闻，莫不蹈舞0 。(5 郎潜纪闻二笔6 卷 2，中华书局 1984 年版，第 353 页）另参见赵慎畛 5 榆巢杂识6 上卷，中华书局 2001 年版，第 35）62 页。

Â 5雍正朝汉文朱批奏折汇编6 第 30 册，第 865）866 页，所列增捐条款另见 5 奏折6，雍正十三年七月闽浙总督郝玉麟、浙江巡抚程元章奏，档号：03）0023）002。

Ã 5清高宗实录6 卷 5，雍正十三年十月甲午，中华书局 1985 年版（下同）。

Ä 5雍正朝汉文朱批奏折汇编6 第 30 册，第 237）238 页。

Å 5清高宗实录6 卷 9，雍正十三年十二月壬午。

Æ 朱批奏折，乾隆元年二月十三日总理浙江海塘兼管巡抚印务嵇曾筠奏，档号：04）01）01）0008）017。

Ç （民国）5萧山县志稿6，5 中国方志丛书6 本，第 251）252 页。

(美) 曾小萍著、董建中译: 5州县官的银两)))18世纪中国的合理化财政改革6, 中国人民大学出版社2005年版, 第161页。

Į 孟森: 5海宁陈家6, 5明清史论著集刊6 (下), 中华书局2006年版, 第511页。

ȷ 张建民: 5试论中国传统社会晚期的农田水利)))以长江流域为中心6, 5武汉大学历史学集刊6 第2辑, 湖北人民出版社2005年版, 第258页。此文列出了如钱塘江南岸海塘、都江堰等较大的工程。

Ĩ 翟均廉: 5海塘录6 卷首一, 第327页。

m 5雍正朝汉文朱批奏折汇编6 第30册, 第891页。

M 朱批奏折, 乾隆元年五月初一日总理浙江海塘管理总督事务嵇曾筠奏, 档号: 04)01)01)0008)026。

M 5清高宗实录6 卷83, 乾隆三年十二月。

m 雍正十三年七月初八日, 杭州将军傅森奏称: /自李家村至海宁县迄西大石堤之尾, 垫木枝修筑之柴塘堤, 十分内被风潮冲塌七、八分。再, 大学士朱轼任浙江巡抚之时, 所修筑之海宁县以西五百丈大石堤, 毫无冲坏之处0。(5雍正朝满文朱批奏折全译6, 黄山书社1998年版, 第2381页) 八月曾负责海塘工程的隆升奏称, 仁和、海宁二县海塘15000余丈, 惟大学士朱轼所建条石塘500丈/历十余年, 经风数次, 安全稳固0。(5御批两浙名臣奏议6 [海塘卷], 华宝斋书社2001年版 [下同], 第52页) 尽管高宗严斥隆升因循懈怠, 但对此则表示: /大约后来续修之工程, 不能如大学士朱轼从前所修之坚固, 亦是实情0。(5清高宗实录6 卷2, 雍正十三年九月己酉) 为此高宗命嵇曾筠亲自查勘, 据实具奏。嵇曾筠亦大加赞赏: /海塘工程逼临江海, 屡筑屡坍。大学士朱轼于巡抚任内建筑大条石塘五百丈, 修砌如法, 至今完好, 其余各工实不如大学士朱轼所修石塘之坚固。0(5御批两浙名臣奏议6 [海塘卷], 第73)74页)

ym 中国第一历史档案馆藏: 5工科题本)))水利工程6, 编号585, 乾隆八年十二月初九日常安题; 另参见朱批奏折, 乾隆八年九月十五日浙江巡抚常安奏, 档号: 04)01)01)0099)049。

m 中国第一历史档案馆藏: 5工科题本)))水利工程6, 编号604, 乾隆九年八月初六日常安题。

ḿ 5清高宗实录6 卷1102, 乾隆四十五年三月壬午。

m 朱批奏折, 乾隆七年三月初四日都察院左都御史刘统勋等奏, 档号: 04)01)01)0084)027。

m 5南巡盛典6 卷56, 北京古籍出版社1996年版。

m̃ 5宫中档乾隆朝奏折6 第71辑, 第604页。

n 朱批奏折, 乾隆四十六年二月十五日大学士阿桂奏, 档号: 04)01)01)0387)016。

M 5清高宗实录6 卷1125, 乾隆四十六年二月甲子。按: 乾隆五十二年觉罗琅 称: 在经阿桂奏请后, /除准本省各官捐廉添补加贴外, 并蒙两次恩赏银四十万给海塘, 以为额外贴费。0 (5宫中档乾隆朝奏折6 第64辑, 第104页)

N 录副奏折, 乾隆四十七年八月初十日闽浙总督陈辉祖奏, 档号: 03)1020)002。

N 5宫中档乾隆朝奏折6 第58辑, 第850)852页。乾隆四十七年八月陈辉祖所奏原办、续办估报工料银数与估报情况表稍有出入: 原估鳞工2240丈, 共需例销、加贴二项银918394两零, 续估鳞工1700丈, 共需例销、加贴二项银798893两零。其中原办、续办两工例估银分别为376754两和285929两, 共662683两。原估、续估两工例估工料、接运苏石水脚、民房迁费、恩赏加贴共应用银1022837两零。题拨、赔缴、查抄、商捐共银1421862两零, 尚余银399025两零。高宗将余银赏给浙省作为四十九年南巡修葺行宫等项之用。(录副奏折, 乾隆四十七年八月初十日闽浙总督陈辉祖奏, 档号: 03)1020)002; 5清高宗实录6 卷1164, 乾隆四十七年九月丙申)

y 按: /浙省海塘, 自章家庵天字号以东始有柴石各塘, 天字号以西至八仙石只有老土塘一道。塘之外系久涨沙涂, 绵长三十余里, 俱系耕种熟田, 民间自筑土堤拥护, 名为-范公塘.0。(5宫中档乾隆朝奏折6 第55辑, 第548页)

n 5清高宗实录6 卷1176, 乾隆四十八年三月戊戌。

ń 5宫中档乾隆朝奏折6 第55辑, 第548)550页。

n 5宫中档乾隆朝奏折6 第56辑, 第293页。

n 5清高宗实录6 卷1182, 乾隆四十八年六月丙寅。

ñ 5清高宗实录6 卷1201, 乾隆四十九年三月辛丑。

o 郭成康: 518世纪中国物价问题和政府对策6, 载5清史研究6 1996年第1期。

o 5清高宗实录6 卷1131, 乾隆四十六年五月癸巳。另参见卷1250, 乾隆五十一年三月辛亥等。

o 5乾隆朝上谕档6 第12册, 档案出版社1991年版(下同), 第45页。

o 乾隆五十一年(1786) 因涨沙宽广, 剩余2930丈工程停办。即使如此, 高宗仍多次告诫浙省官员: /如水势渐近土塘, 难资捍卫, 即当奏明, 仍行接筑, 永期保障。0 (5清高宗实录6 卷1270, 乾隆五十一年十二月庚子) /水性靡常, 倘日久头围处所沙涂一有刷动, 该抚即应一面集料鸠工, 一面将实在情形迅速具奏, 候朕降旨, 将停办缓工再行接筑, 以资保障。0 (5清高宗实录6 卷1271, 乾隆五十一年十二月己未)

y 5宫中档乾隆朝奏折6 第66辑, 第786页。

o 5清高宗实录6 卷1327, 乾隆五十四年四月丁未。

o 按: 5钱塘江志6 (方志出版社1998年版, 第37章) 估算, 乾隆朝钱塘江两岸海塘用银总数为5672014两。该书指出所统计银数仅据史料已载者, 尚有部分因缺

资料无法统计在内。故此数为不完全统计数字。

ϕ彭明、程　主编：5近代中国的思想历程6，中国人民大学出版社1999年版，第2页。

ϑ高翔于1997年撰文对当时十八世纪中国研究中的热点进行了述评，其中包括/统一与分裂0、/思想与学术0、/中国与世界0 三个议题。文章对国内外关于十八世纪研究逐步走向深入的趋势表示了乐观。(5/盛世0 的思虑)))中国十八世纪研究中的对话与争鸣6，载5中国史研究动态6 1997年第2期) 从现在的眼光看，以上三个议题反映出1990年代晚期尽管人们开始对十八世纪给予特殊关注，尽管其中不无对话与争鸣，但其焦点仍属于/传统0 和/宏观0 内容，研究尚留有广阔的深入和扩展空间。此后，国内外对十八世纪的研究又有新的进展。参见夏明方两篇述评文章：5十八世纪中国的/现代性建构0)))/中国中心观0 主导下的清史研究反思之一6 (载5史林6 2006年第6期)、5十八世纪中国的/思想现代性0)))/中国中心观0 主导下的清史研究反思之二6 (载5清史研究6 2007年第3期)。

õp 罗威廉：5救世：陈宏谋和十八世纪中国精英的思想6，第456页，转引自鲁慎的该书评论，收入刘冬主编：5中国学术6，总第23辑，商务印书馆2007年版，第261)262页；第263页。

þ þ 魏丕信：5十八世纪中国的官僚制度与荒政6，江苏人民出版社2003年版，第222页；第223页。

þ 关于/大政府0 的理论参见庞金友：5现代西方国家与社会关系理论6，中国政法大学出版社2006年版。

þ 乾隆年间大规模推行农政，/突破了地方官的传统职守，由刑名、钱粮延伸到经济事务0。(张徐兴5清代农政：陕西个案的研究6 /结语0，中国人民大学2005年硕士学位论文)

þ 参见张建民：5试论中国传统社会晚期的农田水利)))以长江流域为中心6，5武汉大学历史学集刊6 第2辑，湖北人民出版社2005年版；魏丕信：5水利基础设施管理中的国家干预)))以中华帝国晚期的湖北省为例6，此文作为陈锋主编：5明清以来长江流域社会发展史论6 第十五章出版，武汉大学出版社2006年版，第616)628页。

þ 参见高王凌5活着的传统)))十八世纪中国的经济发展和政府政策6 (北京大学出版社2005年版) 以及和卫国5乾隆前期纳谷捐监研究6 (5明清论丛6 第七辑，紫禁城出版社2006年版)。

þ 王国斌指出：/在18世纪，中央政府常常把钱粮运往某个需要救济的地区，这在中国是很平常的，也是中国财政的一个特点。我这里所说的特点，这并不是说只有18世纪才有这种现象，在中国历史上这种现象早已存在。但我认为在18世纪这一现象比较具有普遍性，，明代虽然也有这样的现象，却没有像18世纪那样达到高峰。0 (王国斌：518世纪以来中国财政变迁及相关问题6，载5史林6 2006年第2期。)

þ 参见韦庆远：5档房论史文编6，福建人民出版社1983年版，第70)148页。

p̃ 参见梁其姿：5施善与教化)))明清的慈善组织6，河北人民出版社2001年版。

q 参见王英华：5清前中期(1644)1855年) 治河活动研究6，中国人民大学2003年博士学位论文。

q 参见王大学：5明清江南海塘的建设与环境6，复旦大学2007年博士学位论文。

q 为解决铜、铅和西南原木运输的需要，雍正年间历任云贵总督鄂尔泰、庆复、张允随等倡议开浚，乾隆五年获准动工。至乾隆十四年左右，停止疏浚，工程颇称浩大。参见羊枣：5清初金沙江航道开凿的背景与争论6 (5曲靖师专学报6 1992年第3期)、5清初金沙江航道的开凿工程与航运效益6 (5曲靖师专学报6 1993年第1期)、杨寿川：5张允随与清代前期云南社会经济的发展6 (5云南社会科学6 1986年第4期)；5乾隆年间疏浚金沙江史料6 (上、下) (5历史档案6 2001年第1、2期)。

q 高王凌：5十八世纪，二十世纪的先声6，载5史林6 2006年第5期。

q 在政府积极介入的各种事务之外，另有一些社会事务因种种原因，经众臣会议最终却未能实行，如乾隆二十二年各省督抚关于植树造林的讨论 (参见相原佳之：5清朝中期的森林政策)))以乾隆二十年代的植树讨论为中心6，收入王利华主编5中国历史上的环境与社会6，三联书店2007年版，第504)523页) 等。即使如此，亦见十八世纪政府对社会事务做出的主动/干预0 之姿态。

q 在一次清史会议上，戴逸表示，除人口增长、加强政府之外，可能还存在第三个方面，即开始了各国疆土的武力开拓。(2005年12月清史通纪会议上的讲话) 转引自高王凌：5刘松龄，最后的耶稣会士6，载5中国文化研究6 2006年第4期。

q 戴逸：518世纪的中国与世界6 (导言卷)，辽海出版社1999年版，第12页。

q 王国斌：518世纪以来中国财政变迁及相关问题6，载5史林6 2006年第2期。

q 参见高王凌：5十八世纪，二十世纪的先声6，载5史林6 2006年第5期；高王凌：5乾隆初年政府职能扩展的几个例证6，载5故宫博物院院刊6 2006年第3期。

q̃ 高王凌：5刘松龄，最后的耶稣会士6，载5中国文化研究6 2006年第4期。